

地方創生対策特別委員会調査報告書

人口減少が地域経済を縮小させ、地域経済の縮小は人口減少を加速させるという負のスパイラル(悪循環の連鎖)に陥るリスクが高いことは、今後の市政の推進において重要な問題となる。

そのため、人口減少と地域経済縮小を克服し、長崎市が将来にわたって活力あるまちであり続けるための地方創生の推進に寄与するため、人口の現状を分析しその影響と課題を把握するとともに、将来の人口を展望し、地方創生の実現に向けた今後目指すべき将来の方向や具体的施策などの諸方策について調査、検討を行った。

以下、調査の過程で出された主な意見、要望を付して、本委員会のまとめとする。

1 人口の現状と将来推計及び総合戦略策定への取り組み状況について

(1) 人口の現状分析と将来推計

ア 人口の推移

長崎市の総人口については、高度経済成長、第2次ベビーブーム等の影響により、昭和50年ごろまでは人口が増加し、一時安定するものの、昭和60年ごろをピークとして、その後減少を続けている。

これを年齢3区分別人口で見ると、年少人口(0~14歳)は第2次ベビーブーム期に出生数は増加しているものの、継続して減少が続いている。生産年齢人口(15~64歳)は総人口と比例するように昭和60年ごろまで増加し、その後減少している。老年人口(65歳以上)は平均寿命が上昇したことなどにより、昭和35年以降、増加の一途をたどっている。その結果、年少人口と老年人口の割合が平成7年ごろを境に逆転し、少子化と高齢化が同時に進行している状況である。

イ 人口動態

転入数から転出数を差し引いた社会動態は、昭和45年ごろからマイナスとなっているものの、それを上回る出生数から死亡数を差し引いた自然動態の増加があったことから、社会動態と自然動態を合わせた人口動態はプラスとなっていたが、その後、自然動態の増加で社会動態の減少分を補えなくなり、昭和60年ごろを境に人口動態はマイナスとなっている。

自然動態の推移については、出生数は未婚率の上昇、晩婚化、晩産化による少子化の影響等により徐々に減少し、その一方で、平均寿命の上昇に伴う老年人口の増加により死亡数も年々増加し、平成15年を境に死亡数が出生数を上回り、マイナスへと転じている。

なお、合計特殊出生率の推移については、第2次ベビーブームである昭和40年代後半までは人口規模が長期的に維持される水準と言われる人口置換水準の2.07を上回る形で推移していたが、平成17年には1.17まで落ち込んだ。近年は微増傾向(H26: 1.40)にあるが、国(1.42)、県(1.66)よりも低い状況となっている。

また、未婚率については、男性は各年齢層とも全国平均を下回っているが、女性は各年齢層とも全国平均を上回っている状況である。

次に、社会動態の推移については、高度経済成長期には、本市が造船を中心とする製造業等の雇用の受け皿が多かったことから、昭和40年ごろまで転入が転出を上回っていたが、その後は一貫して転出が超過している状況で推移している。近年は、長与町、時津町から転入超過へと転じたことなどにより、県内他市町からの転入が転出を若干上回るとともに、県外への人口流出も縮小していることから、社会動態の動きとしては縮小傾向となっている。県外社会動態について、過去5カ年平均の県外への移動先は、福岡県が最も多く、次に東京都近郊の大都市へと人口が流出している。これは有効求人倍率や賃金単価が高く、交通の便もよい都市への就職を求めて転出していることが主な要因であると考えられる。

なお、社会動態を年齢別にみると、20代の移動が特に多く、大学進学や就職、結婚などの時期にあたる10代後半から20代後半までの世代において大幅な転出超過となっている。

また、人口流出の主な要因である雇用に関する状況について、有効求人倍率は、平成26年度において県の有効求人倍率は0.87倍と、全国47都道府県中41位と下位に位置している状況である。主な人口流出先である東京都は1.61倍、福岡県は1.00倍と長崎県と比較して高い倍率となっており、この点が県外転出の多いことの一因となっているものと思われる。新規学卒者の県内就職率の推移については、長崎県の平均では高卒者が平成26年3月卒で52.4%、大卒者が39.9%と県内就職率はいずれも低い状況にある。

ウ 将来人口の推計

国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研という）によると、平成52年に長崎市の総人口は33万1千人になると推計されており、平成22年の44万4千人と比較すると約11万3千人（25.5%）減となる。生産年齢人口、年少人口の減少により、老年人口の割合が増加し、平成17年に20%前後だった老年人口の割合が、平成52年には約40%にまで増加するなど、少子化及び高齢化が進行することが予想される。

(2) 総合戦略策定への取り組み状況

ア 総合戦略策定の体制

市長を本部長として各部局長から構成される長崎市人口減少対策推進本部が中心となり、各関係課長から構成される幹事会、さらに雇用、交流人口、定住・移住、子育て・少子化、地域連携等の5つの対策部会を設置している。

この中で、全庁一丸となって部局横断的に、ソフト、ハード施策の両面、また、その組み合わせによる協議と検討を行っているほか、人口動向の詳細な分析を行っている。

さらには、本委員会における調査を初め、関係団体や市民から広く意見を聞くため

に取り組むとともに、長崎市まち・ひと・しごと創生総合戦略審議会を設置のうえ審議を行っており、また、第四次総合計画との整合性を図る観点から、長崎市総合計画審議会とも連携を図っている。

イ まち・ひと・しごと創生にかかる各団体等との意見交換

長崎市まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定にあたっては、地域や現場の声を吸い上げていくことが肝要であるため、産業界、教育機関、行政機関、金融機関、労働団体、メディアのいわゆる産・学・官・金・労・言等の各団体と、意見交換会や個別にヒアリングを行っている。

ウ 各種アンケート結果の概要

高校生の就職に関するアンケート調査や、大学生アンケート、結婚・出産・子育てに関する意識調査のほか、市内外への転入・転出者アンケートを行い、総合戦略策定のため、目指すべき将来の方向性について現状分析を行っている。

その主な調査結果としては、「高校生の地元就職志向は高く、希望業種は、製造業などが高いが、製造業は長崎地域に集積しておらず、また、労働生産性も低いなど、そのニーズに対応できていないこと」、「大学生の県外就職の主な理由としては、地元企業の情報がほとんど入手できていない、希望する勤め先がないこと」や、「都市部への交通の便が悪い、レジャー施設や娯楽場などの遊び場が少ないこと」、「長崎市の合計特殊出生率は、国、県よりも低い1.40であるが、希望の出生率は2.00であり、理想の子ども数と現実のギャップが生じていること」、「子どもがふえるための支援としては、義務教育以外に係る教育費の軽減を求める傾向が高いこと」などが挙げられている。

(3) 策定スケジュール

庁内及び関係団体等との協議を重ね、9月に人口ビジョンの素案及び総合戦略の骨子、11月に総合戦略の素案を示しており、平成27年度中の策定を目指して取り組んでいる。

以上、人口の現状と将来推計及び総合戦略策定への取り組み状況について、本委員会では次のような意見・要望が出された。

- 学生と産業界といった、それぞれ違う立場の人たちでの意見交換についても、行ってほしい。
- いろいろな意見を集約できる体制を整えてほしい。
- 転入については、Uターンか、Iターンかは非常に大事になってくると思うので、アンケートを実施するなど、調査を行ってほしい。
- 産学官金労言といった団体の方や、それ以外の市民の方など、いろんな人たちの意見を、偏りなく聞いて進めてほしい。
- アンケートだけでなく、積極的に職員が出向き、ワークショップなどで広く市民の

意見を取り入れてほしい。

- 若者の県外流出が人口減少の主な要因であり、若者にとって魅力あるまちということに主眼を置くべきであると考えため、もっと若い人の意見を聞いて総合戦略に反映させてほしい。
- 総合戦略の策定にあたっては、若い市役所職員の意見も反映させてほしい。

2 長崎市まち・ひと・しごと創生長期人口ビジョン（素案）について

(1) 位置づけと対象期間

国のまち・ひと・しごと創生長期人口ビジョンの趣旨を踏まえ、本市の人口の現状を分析し、人口に関する市民の認識を共有するとともに、今後目指すべき将来の方向と人口の規模及び構造の将来展望を示すもので、人口減少克服と地方創生の実現に向けた長崎市まち・ひと・しごと創生総合戦略において、効果的な施策を立案する上で重要な基礎となるものである。

対象期間は、国の人口ビジョンと同じ、平成27年（2015年）から平成72年（2060年）としている。

(2) 目指すべき将来の方向

人口動向分析や各種アンケートの結果のデータをもとに、庁内に設置をしている長崎市人口減少対策推進本部や各部会の検討を重ね、また、産学官金労言等の各団体との意見交換会や長崎市まち・ひと・しごと創生総合戦略審議会等での議論を踏まえ、次の5つを方向性としている。

1. 長崎の強みを徹底的に活かし、起業や雇用創出など地域経済の振興に取り組む
2. 若年層の転出に歯止めをかけるため、長崎に帰りたい、長崎で働きたいと思える仕組みづくりに取り組み、新しい人の流れをつくる
3. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる
4. 暮らしやすいまちづくりや活動の拠点づくりを行うための仕組みづくり、近隣市町との広域連携に取り組む
5. 豊かな地域資源を活かし、交流の裾野を広げ、産学官金労言等の自主的・主体的な参画による交流の産業化によって、稼ぐ力と雇用力の向上に取り組む

(3) 人口の将来展望

人口の現状分析で把握した課題を踏まえつつ、市民の結婚・出産・子育てに関する意識や大学生・高校生の進路希望、社会移動等の理由をアンケート調査によっても把握し、人口減少に歯どめをかけることを目標として、平成72年（2060年）の人口目標の推計を行っている。

これは、国や県の長期人口ビジョンを勘案しつつ、合計特殊出生率と社会移動に関する仮定値を置き、長崎市の将来人口を展望したもので、複数あるパターンのうち、合計特殊出生率については、長崎市の平成26年の合計特殊出生率1.40が、国や県より低い状

況にあることから、平成42年にまず国の希望出生率1.80を、平成52年に市の希望出生率2.00を目標とし、社会移動については、平成52年（2040年）に均衡を図ることを基本に検討している。

この目標値を基に人口の推移を推計した場合、平成72年には32万1,000人となり、平成22年の国勢調査時44万4,000人と比較すると、社人研が算出した現行推計（平成72年に24万2,000人）の20万2,000人（45.5%）の減少を、総合戦略の推進等により、人口減少に歯どめをかけることで、12万3,000人（27.7%）の減少にとどまることとなる。

また、年齢3区分別の人口割合についても、現行推計と比べ、年少人口は7.6%から17.8%に、生産年齢人口は46.1%から57.4%に、老年人口は46.3%から27.9%になり、少子化及び高齢化の進展に歯止めをかけることとなる。

3 長崎市まち・ひと・しごと創生総合戦略（素案）について

(1) 長崎市まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定にあたって

ア 基本姿勢

長期人口ビジョン、国や県の総合戦略を踏まえ、国の総合戦略の4つの基本目標である「地方における安定した雇用を創出する」「地方への新しいひとの流れをつくる」「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」「時代にあった地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」を踏まえながら、地域の独自性をいかに打ち出すかが重要である。

このため、地域の声、現場の声を吸い上げていくことが必要不可欠なことから、本特別委員会での調査に加え、現場の実情に精通している産学官金労言の各団体等に幅広く参画いただき、当事者を増やししながら、総合戦略の策定作業を進めてきている。

その中で、長崎市では国の4つの基本目標を勘案し、「経済を強くし、雇用を創出する」「新しいひとの流れをつくる」「安心して子どもを産み育て、子どもが健やかに育つまちをつくる」「将来を見据えたまちの基盤としくみをつくる」という4つの基本目標を基本戦略として掲げるとともに、長崎の強みである豊かな地域資源を生かし、観光を初めとしたさまざまな交流によって経済を活性化することで稼ぐ力を伸ばすことを意味する「交流の産業化による長崎創生」を長崎の個性を生かした特徴的な特定戦略としている。

この特定戦略は、交流の産業化による地方創生に資する施策の推進を図り、また、基本戦略における人口減少対策に資する施策と連携を図りながら推進していく。

また、オール長崎市というスタンスで総合戦略の策定を進め、さまざまな知恵や新たな発想等の意見を積極的に取り入れながら施策や事業を再構築し、戦略的かつ横断的に展開していくとともに、スピード感と柔軟性を持って取り組みを推進していく。

イ 計画期間

平成27年度（2015年度）から平成31年度（2019年度）までの5カ年とする。

ウ 長崎市第四次総合計画との関係

長崎市第四次総合計画は、長崎市が目指す将来の都市像を掲げ、その実現に向けた基本的な姿勢や道筋を明らかにした基本構想に基づき、全ての市民にとってまちづくりの共通の指針となるもので、長崎市が取り組む全ての施策の方向性を示すものであり、一方、総合戦略は、総合計画で定める施策のうち、人口減少克服と地方創生に主眼を置いた施策の体系化を図るとともに、関連する施策を連携させながら重点的に推進していくためのもので、長崎市の実情を踏まえた将来の人口展望に基づく基本目標や方向性を示した上で、長崎市の個性や強みを生かした具体的な戦略を定めたものになる。

エ 推進・検証体制

総合戦略においては、特定戦略と4つの基本目標ごとに数値目標を掲げるとともに、施策ごとにその進捗状況を検証するため、重要業績成果指標（KPI）を設定している。これらにより施策の効果、成果を客観的に検証し、必要に応じて改善を行う取り組み、いわゆるPDCAサイクルを構築して戦略の推進を図っていく。

また、長崎市まち・ひと・しごと創生総合戦略審議会を検証機関として検証を行うとともに、市議会を初め、幅広く関係方面の意見を聞きながら、必要に応じて総合戦略の改訂を行っていくこととしている。そのほか、市の推進組織として長崎市人口減少対策推進本部、県と市町の連携組織として長崎県・県・市町まち・ひと・しごと創生対策連絡会議を設置している。

(2) 特定戦略「交流の産業化」による長崎創生

地方創生に当たっては地域の特色や地域資源を生かした取り組みを進め、個性と独自性と工夫を発揮する必要がある。長崎市は、鎖国時代に唯一西洋に開かれた窓口として、特に人の交流によって栄えた都市であり、歴史、文化、自然や景観等の他都市にない豊かな地域資源がある。

交流の産業化の考え方は、人の交流を通じた活性化を目指す取り組みであって、長崎市が誇る有形・無形の地域資源に磨きをかけ、情報を国内外に発信して人の交流を生み出し、質の高いサービスを提供するための創業や既存事業の拡充を図り、雇用創出と所得向上につなげる取り組みである。

その結果、市民がみずからの個性や強みを生かせる新たな仕事を創出できる、選択できるまち長崎が実現することで地域資源がさらに磨かれ、交流の拡充が図られるという好循環の確立を目指すこととしている。

交流の産業化は行政だけではできないため、いかに民間の力を生かして取り組んでいくかが重要となる。

このため、交流の産業化を推進する上で、民間の企業・団体と一緒に連携を図りながら取り組んでいくチャレンジを、次の5つのプロジェクトとして進めていく。

- ① 域外者から「まち（長崎市）」を選び、訪れてもらうための資源を磨くチャレンジ、「（仮称）よかところ磨きプロジェクト」
- ② 磨いた資源を発信し、人の交流を生み出すチャレンジ、「（仮称）よかところ発信プロジェクト」
- ③ 訪れた人に喜んでもらうための上質な独自の「しごと（サービス）」を提供するとともに、市民が活躍できる新たな「しごと（サービス）」を生み出すチャレンジ、「（仮称）よかしごとづくりプロジェクト」
- ④ まちの活性化に積極的に取り組む「ひと（人材）」を育成・確保するチャレンジ、「（仮称）よかひとづくりプロジェクト」
- ⑤ 交流を支えるまちの基盤をつくるチャレンジ、「（仮称）よかまちつくろうプロジェクト」

(3) 基本戦略

ア 基本目標A「経済を強くし、雇用をつくる」

基本的方向として、長崎市経済成長戦略に掲げる船（造船・造機）、食（水産加工業）という長崎市の特性を生かした産業分野の強化による外需の拡大、あわせて、商業を中心とした内需（地域内経済循環）を強化することで、地場産業全体の活性化を図り、雇用の拡大や雇用環境の改善、所得の向上が実現可能となる経営基盤を地場企業みずからが構築できるよう各種支援などに取り組む。あわせて、地域経済に新たな付加価値を生み出す核となる企業や地域産品の育成、海洋再生エネルギー分野等の新分野への進出支援、創業支援や企業誘致に取り組むなど、総合的に将来に向けて安定的な雇用の確保・拡大、及び所得の向上の実現を目指すとして、総合戦略の素案においては、次の8つの具体的な施策を設けている。

A-1 「地場産業（船）の強化」	A-2 「地場産業（食）の強化」
A-3 「商業を中心としたサービス業への支援」	A-4 「農林水産業の支援」
A-5 「創業の支援」	A-6 「企業誘致の推進」
A-7 「地元就職・定着に向けた支援」	A-8 「雇用環境の改善」

イ 基本目標B「新しいひとの流れをつくる」

基本的方向として、移住定住希望者の視点に立ち、雇用や住まい等の移住の受け皿に関する総合的な環境整備を行うとともに、ながさき暮らしサポートデスクの活用や、長崎で暮らす魅力を発信するための総合サイトの構築により情報提供に取り組む。また、若者の大学進学時や就職時に県外への転出が多数に及んでいることから、長崎圏域の大学等の活性化、企業等における地元採用・就職の拡大に取り組むとして、総合戦略の素案においては、次の5つの具体的な施策を設けている。

B-1 「長崎で暮らす魅力の発信」	B-2 「住まいに関する支援」
B-3 「農林水産業への就業支援」	B-4 「U I J ターン者への雇用の確保」
B-5 「長崎地域の大学等の魅力向上」	

ウ 基本目標C「安心して子どもを生み育て、子どもが健やかに育つまちをつくる」

基本的方向として、若い世代が安心して働ける雇用の場の確保、結婚の希望をかなえるための出会いの場の創出、子どもの保育環境の充実や子育て家庭の負担軽減、子どもや子育て家庭を地域全体で応援する意識の醸成、学校・家庭・地域が一体となった学校教育の充実等に取り組むことによって、結婚・妊娠・出産・子育ての希望がかなう社会経済循環を実現していくとして、総合戦略の素案においては、次の4つの具体的な施策を設けている。

C-1 「若い世代の経済的安定」	C-2 「結婚、妊娠、出産の支援」
C-3 「子育て環境の充実」	C-4 「学校教育の充実」

エ 基本目標D「将来を見据えたまちの基盤としくみをつくる」

基本的方向として、「しごと」と「ひと」の好循環に向けて、人口減少社会を見据えながら、暮らしやすく持続可能なまちづくりを推進し、あわせて「まち」を支えるため、地域の魅力向上や地域コミュニティの活性化を図り、地域住民等がつながりを持って自立的に課題解決へ取り組むとして、総合戦略の素案においては、次の5つの具体的な施策を設けている。

D-1 「コンパクトな都市づくりと周辺等の公共交通ネットワークの維持確保」	D-2 「将来に向けた公共施設等の見直し」
D-3 「地域コミュニティの活性化」	D-4 「ふるさと長崎を愛する心の醸成」
D-5 「広域連携の推進」	

以上、長崎市まち・ひと・しごと創生長期人口ビジョン（素案）及び長崎市まち・ひと・しごと創生総合戦略（素案）について本委員会では次のような意見・要望が出された。

- 長崎市の将来人口推計の目標のみを示すだけでは危機感が感じられない。よって、目標達成に向けた努力が薄れないように、何もしなかった場合は、現行推計になるといった、目標と現実の差を把握できるようにしてほしい。
- 総合戦略では、重要業績評価指標（KPI）を設定して、毎年度成果を検証することとしているが、すぐに成果が出る事業ばかりではない。長いスパンで考えて、職員が、評価されることに萎縮せず、積極的に新たなチャレンジができるような雰囲気づくりに努めてほしい。
- 長崎が課題として抱えている高齢化対策は、医療・福祉・介護の連携という考え方からいっても、人材確保・育成は最も重要と考えるため、今後の地方創生の大枠の中に入れてほしい。
- 市民所得を算出して、所得向上の目標にするなど、市民に分かりやすい指標も作成してほしい。
- 地方と都会の給与の実態や、高齢出産のリスク、民間企業への子育てに対する理解促進など、細かな情報発信も行ってほしい。
- 少子化対策は、長崎独自ではできない部分もあるが、全体を見ながら、財源確保など

を行ってほしい。

- 当面の間、人口減少が続き、市税収入や地方交付税の減少が予想される中、この危機感を共有する指標が財政のシミュレーションであり、それに照らして、施策の選択と集中をするべきである。
- 長崎に人は来ても、宿泊する人が少ない。もっと、滞在型観光を推進してほしい。
- アジアとの交流は伸びしろがあると思われるので、その調査と研究に取り組んでほしい。
- 交流、産業の活性化をするため、DMO（行政を含めた、地域住民や民間の多様な業種と協働した観光地域づくり体制）の構築についても、早急に具体的な取り組みを進めてほしい。
- 九州新幹線西九州ルートの開業に合わせ、大村市内にできる予定の新幹線車両基地には、ある程度の車両のストックが見込まれるため、交流人口の拡大を図るため、新大村駅と長崎駅間に新幹線をシャトル便として活用することについて関係機関に働きかけるなど、長崎駅と長崎空港のアクセス向上策に取り組んでほしい。
- 観光に特化するならば、おもてなしの心が重要であるため、子どもたちをそういった観点から育成するとともに、英語力を向上させてほしい。
- 東京オリンピック・パラリンピックのキャンプ誘致の実現、スタジアム建設を含めたV・ファーレン長崎の支援といったスポーツ交流に取り組んでほしい。
- 農業の維持・活性化のため、農業被害防止などの観点から、有害鳥獣対策についても推進してほしい。
- コールセンターなどインフォメーション関係の業種だけでなく、ニーズの高い製造業の企業誘致についても、具体的に進めてほしい。
- 他県では、非正規雇用から正規雇用に変えたことによって人口がふえたという事例も踏まえて、長崎で働き続けることができるような雇用環境づくりを行ってほしい。
- 現役世代、退職者といった、スキルやキャリアのある人材の地方再配置について、地場産業の育成等のためにも取り組んでほしい。
- U I J ターンについては、東京以外の都市へも、県との連携を強く持って、情報発信をしてほしい。
- 行政が直接的に中小企業等と人を結びつける無料職業紹介事業は、今後、必要になるときが来ると思われるため、素地づくりや、情報収集をしっかりと行ってほしい。
- 移住・定住の考えとして、U I J ターンの推進において、住宅の条件がよいことも大事な視点である。空き家の活用など、市における住まいの支援など受け入れ態勢を充実してほしい。
- 若年層の遊ぶ場所が少ない、買い物するところが少ないなどといった行政分野以外に対する意見にも耳を傾けながら、長崎県内の人口ダム機能を果たすという使命感を持って、夢と職を長崎につくっていくことに真剣に取り組んでほしい。
- 合併地区にある地域の資源を活用しながら、雇用につながるような一次産業を生かした取り組み、交通アクセスの改善にむけた取り組みも進めてほしい。

- 離島部については、高齢化率が高い場所なので、福祉的な目線も入れて活性化に取り組んでほしい。
- 地方創生対策の柱として、情報通信網の拡充が不可欠である。情報網過疎地域への超高速通信の整備を進めてほしい。

4 委員会からの提言

以上、本委員会の調査項目についてまとめたが、理事者におかれては、委員会における調査の過程で各委員から出された意見・要望を十分に踏まえ、人口流出に歯止めをかけ、新たな人を呼び込むためのまちの魅力向上への取り組み、大手企業の市外移転に対する対策、U I J ターンの支援の充実、合併地区を含めた産業の活性化や交通アクセスの向上など地方創生に向けた諸施策の推進に積極的に取り組まれるよう強く要望する次第である。

また、総合戦略に掲げている施策の成否にかかわらず、今後、人口減少は長期間続いていくため、地域経済が衰退していくことが危惧される。その状況を明示し、関係機関や市民と危機感を共有しながら、今後の戦略策定に取り組むとともに、新たなチャレンジを大切にし、成功例だけを参考にするのではなく、本市はもとより、他都市の失敗例からもしっかりと学んで改善していくなど、柔軟性をもって常に臨機応変に対応できるように努められたい。